

# Marché du travail flexible – prestations sociales généreuses

**DANEMARK** Pour les personnes en âge de travailler, le maintien ou le rétablissement de l'employabilité est l'objectif principal de toutes les prestations sociales danoises. Grâce aux nombreuses réformes ces dernières années, le Danemark a veillé à ce que cet objectif soit systématiquement mis en œuvre. Au cœur des réformes figurent le soutien coordonné et intégré par le biais des différents systèmes de prestations, ainsi que la délégation des responsabilités aux communes et personnes concernées.

Le Danemark est considéré comme le prototype d'un pays doté d'une économie de marché sociale fondée sur le principe de la « flexisécurité ». Au cœur du principe figure un marché du travail très flexible d'une part, et un système de sécurité sociale très généreux d'autre part. Les employeurs – même publics – peuvent embaucher ou licencier des employés sans obstacles majeurs. Par ailleurs, les travailleurs peuvent compter sur le soutien de l'État en cas de possibilités d'emploi limitées pour des raisons de chômage, d'invalidité, de maladie ou de responsabilités familiales.

## Les impôts comme principale source de financement

Ce soutien est fourni sous forme de prestations en espèces, mais les services publics revêtent aussi une importance centrale au Danemark, notamment dans le domaine du travail de care (p.ex. garde d'enfants, assistance/soins aux personnes âgées ou malades). Ces prestations sont en général accessibles à toute la population et sont en grande partie financées par les impôts. L'État est donc, lui-même, un employeur très important, tout en dépendant dans une large mesure des recettes fiscales pour financer les prestations sociales (cf. encadré) : le modèle de la « flexisécurité » peut uniquement fonctionner à long terme si le marché de l'emploi permet à toutes les personnes aptes au travail de réaliser un revenu et si leur nombre est aussi élevé que possible.

Il n'est donc guère surprenant que le Danemark ait mis très tôt son système de sécurité sociale au service d'une politique active du marché du travail et continue de la mettre en œuvre avec vigueur. Selon

l'OCDE, le Danemark consacre environ 2% de son PIB aux mesures d'activation. Le Danemark est ainsi de loin le pays qui dépense le plus dans ce domaine. Pour comparaison : selon la même source, la Suisse dépense environ 0,6% de son PIB. Outre le conseil et les programmes d'insertion professionnelle, les mesures d'activation utilisées au Danemark comprennent aussi des mesures de recyclage professionnel, des systèmes de subventions salariales ou des subventions pour les employeurs qui permettent aux personnes de plus de 25 ans d'effectuer un apprentissage ou qui offrent aux chômeurs des perspectives d'avenir par le biais de formations continues.

## Les communes, acteurs importants de la politique sociale

Contrairement à la Suisse, le Danemark n'est pas un État fédéral. Les bases légales des différents systèmes de sécurité sociale

– y compris l'aide sociale – sont établies par l'État central. Néanmoins, les communes jouent un rôle central dans la mise en œuvre et le financement des prestations d'assistance. Le Danemark fonctionne selon le principe de la « décentralisation ». Bien que l'État central détermine les droits sociaux et les obligations liées à la perception de prestations sociales, la mise en œuvre des lois relève de la compétence des communes. Elles prélèvent leurs propres impôts pour l'exécution de leurs tâches et sont en concurrence fiscale avec d'autres communes. Dans l'ensemble, 40% des dépenses sociales sont supportées par les communes. Dans le domaine de l'invalidité et de la recyclage professionnel, elles représentent plus de 70% des dépenses globales et dans le domaine du chômage et de la politique active du marché du travail jusqu'à 80%.

## Soutien en cas d'invalidité ou de maladie

Ces dernières années, des réformes ont été mises en œuvre au Danemark dans tous les domaines visant à protéger les personnes en âge de travailler. Selon l'Office du marché de l'emploi et du recrutement, l'objectif déclaré est de rendre le système de soutien aux personnes en âge de travailler plus efficace et cohérent en vue du maintien ou du rétablissement de l'employabilité. En outre, l'accès à une rente d'invalidité est devenu plus restrictif en 2013 et en contrepartie, les communes et services de santé régionaux sont appelés à renforcer et à mieux coordonner le suivi de la réadaptation par le biais de prestations de formation, de recyclage professionnel et d'autres services d'assistance. Le programme dit « flexi-job » a

## FINANCEMENT DE L'ÉTAT-PROVIDENCE DANOIS

Le Danemark finance dans une large mesure les dépenses sociales par le biais des impôts sur le revenu et la consommation. Au Danemark, les soins de santé, les rentes d'invalidité, les indemnités journalières en cas de maladie (après 30 jours), l'aide sociale, ainsi que la garantie d'une rente de vieillesse AVS (1<sup>er</sup> pilier) sont financés par le budget général de l'État. Les employeurs sont uniquement tenus d'assurer les employés contre les maladies et accidents professionnels et de leur verser une indemnité journalière en cas de maladie pendant les 30 premiers jours. Puis, l'État prend à nouveau la relève. L'assurance chômage n'est pas obligatoire et est cofinancée par les cotisations des assurés et les subventions de l'État.



Un marché du travail flexible et un large éventail de mesures d'activation en cas de chômage : le modèle danois ne laisse pas les chômeurs en plan.

Photo : Hans Baulig/pixelio

également été introduit. Il doit permettre aux personnes dont la capacité de travail est fortement limitée d'intégrer le marché du travail à un taux d'occupation très réduit.

De nouveaux règlements sur les indemnités journalières en cas de maladie sont aussi entrés en vigueur en 2014 et 2015. Il s'agit principalement d'éviter les absences prolongées pour cause de maladie, à initier rapidement des mesures de soutien et d'insertion professionnelle et à s'assurer de la participation précoce et cohérente de toutes les parties concernées, y compris le médecin.

### **Soutien personnalisé et mesures de formation**

Récemment, le Danemark a également mis en œuvre un certain nombre de réformes dans le domaine de l'assurance chômage et

de l'aide sociale. L'objectif principal déclaré est d'utiliser les ressources dépensées à meilleur escient afin de permettre à un maximum de chômeurs d'exercer une activité lucrative durable dans les plus brefs délais. A cette fin :

- les mesures d'occupation doivent être adaptées plus spécifiquement aux besoins individuels des bénéficiaires de prestations;
- les communes et les assurances chômage doivent disposer d'une plus grande liberté et marge de manœuvre pour organiser des mesures adaptées à l'individu;
- la responsabilité individuelle des bénéficiaires de prestations doit être accrue. Ils doivent toutefois rester maîtres de l'élaboration de leur plan individuel

de réinsertion, tout en s'engageant à contribuer au maintien ou à l'amélioration de leur potentiel d'intégrer le marché du travail.

Dans ce contexte, plus l'écart entre les prédispositions individuelles et les exigences du marché du travail est grand, plus le soutien accordé est intensif. L'accent est donc également mis sur les mesures de formation pour les personnes non qualifiées et les mesures de recyclage professionnel pour les personnes dont les qualifications sont obsolètes sur le marché de l'emploi.

### **Aide à la formation et à la réinsertion en lieu et place de l'aide sociale**

Depuis 2014, les jeunes adultes de moins de 30 ans sans formation ne perçoivent plus →

→ d'aide sociale (kontanthjælp), mais une aide à la formation moins généreuse qui vise un soutien à plus long terme (uddannelseshjælp). Les bénéficiaires de l'aide à la formation doivent soit suivre une formation, soit participer à des mesures d'encouragement qui les rapprochent de l'acquisition d'une formation. Des aides spécifiques et un soutien financier étendu sont prévus pour les familles monoparentales et les jeunes mères.

En 2016, une nouvelle différenciation du système d'aide sociale est entrée en vigueur, qui concerne principalement les ressortissants des États non-membres de l'UE/AELE, mais aussi les citoyens danois ayant vécu longtemps à l'étranger. Ils perçoivent une aide à la réinsertion professionnelle s'ils ont vécu au Danemark pendant sept des huit dernières années. Cette aide est comparable aux aides à la formation, c.à.d. moins généreuse que l'aide sociale, et peut être octroyée jusqu'à une durée de sept ans. Depuis début 2019, les conditions d'éligibilité pour l'aide à la réinsertion ont encore été renforcées. Les bénéficiaires doivent notamment avoir vécu au Danemark pendant neuf des dix dernières années et avoir exercé une activité lucrative pendant au moins deux ans et demi.

### **La règle des 225 heures dans l'aide sociale**

Toutefois, les chômeurs bénéficiaires de l'aide sociale ou de l'assurance chômage proches du marché du travail restent contraints de reprendre rapidement une activité lucrative. L'aide sociale prévoit une aide intensive, en particulier pendant les trois premiers mois de l'octroi. Des conventions claires d'objectifs doivent cependant être établies avec les bénéficiaires des prestations.

Afin que les chômeurs de longue durée restent en contact avec le marché du travail, tous les bénéficiaires de l'aide sociale aptes au travail sont tenus de travailler au moins 225 heures (soit environ six semaines) par an depuis avril 2016. Celle ou celui qui ne peut prouver les 225 heures doit accepter une réduction des prestations d'aide sociale. Avec la règle des 225 heures, les bénéficiaires de l'aide sociale doivent démontrer qu'ils sont en principe disponibles pour exercer une activité salariée et qu'ils doivent aussi rester en contact avec le marché du travail. Les exemptions de l'obliga-



Pour les communes du Danemark, la densité des réformes s'avère exigeante.

Photo : K.Wieland/pixelio

tion de travailler sont accordées lorsqu'une personne est (temporairement) incapable d'exercer une activité lucrative normale et non subventionnée.

Les personnes inaptes au travail, par exemple en raison de problèmes complexes, doivent être en mesure de présenter un plan de développement personnel « holistique » visant à rétablir leur employabilité dans un délai maximal de six mois. Ce plan doit refléter les besoins de l'individu et aborder les problèmes sociaux ou de santé. La personne a droit à un assistant social qui l'aide à établir ce plan. Les personnes particulièrement vulnérables qui ne peuvent pas participer à des mesures d'insertion professionnelle ont droit à un mentor pour les aider à résoudre leurs problèmes sociaux, mentaux ou physiques afin qu'elles puissent participer par la suite à des mesures professionnelles.

### **Les effets des réformes**

Bon nombre de réformes décrites sont encore très récentes et il n'existe guère d'évaluations systématiques à ce jour. Les réfugiés sont particulièrement touchés par les réductions des prestations d'aide sociale. Une récente étude de la Rockwool Foundation constate que la participation de ce groupe au marché du travail a augmenté à court terme mais que des développements imprévus s'opèrent en parallèle, notamment la sortie des femmes réfugiées du marché du travail, une baisse de la partici-

pation aux offres de formation et une augmentation de la criminalité.

Reste à savoir comment les communes qui supportent la majeure partie du travail d'insertion, font face à la forte densité des réformes et comment elles peuvent mettre en œuvre les objectifs ambitieux. Cela s'inscrit également dans le contexte d'un nouveau système de compensation des charges : depuis 2016, la participation financière de l'Etat central aux prestations sous conditions de ressources et aux efforts d'intégration ne dépend que de la durée du soutien et non plus du programme/système de prestations respectif. Pendant les quatre premières semaines du soutien, l'Etat central prend en charge 80% des coûts, après quoi la participation est progressivement réduite pour ne couvrir, au terme d'un an, que 20% des coûts. Un retour à la prise en charge de 80% des coûts n'est possible que si la personne assistée retrouve l'indépendance pendant au moins un an.

Il y a lieu de se demander si ce nouveau système de compensation des charges contribuera réellement à concentrer les ressources sur les personnes qui ont particulièrement besoin de soutien : en effet, les communes qui doivent soutenir de nombreuses personnes à long terme en raison des conditions structurelles du marché du travail risquent d'atteindre leurs limites financières. ■

**Prof. Dr. Michelle Beyeler**  
HESB Travail social